

## Assistance aux victimes de conflits: le défi permanent du Comité international de la Croix-Rouge

*En point d'orgue au dossier sur l'assistance humanitaire que la Revue a présenté dès son numéro de mai-juin 1992, nous publions ci-après le texte d'une conférence que le président du CICR, M. Cornelio Sommaruga, a prononcée ces derniers mois dans plusieurs villes d'Europe, notamment à Fribourg-en-Brisgau, Côme, Oslo, Paris sur le thème «Assistance aux victimes de conflits: le défi permanent du Comité international de la Croix-Rouge».*

*S'adressant à des personnalités du monde politique et économique, à des universitaires et à des membres de la Croix-Rouge, M. Sommaruga réaffirme avec force l'importance des Principes fondamentaux de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge — surtout ceux d'impartialité, de neutralité et d'indépendance — sur lesquels se fonde la pratique de l'activité humanitaire du CICR. Il montre, à l'aide d'exemples choisis dans l'éventail des situations conflictuelles récentes, combien le respect de ces principes est le meilleur garant de la crédibilité et de l'efficacité des opérations d'assistance humanitaire. Ce qui lui permet de répondre, par la même occasion, à ceux qui sont tentés de mêler le politique et l'humanitaire.*

\* \* \*

Née de la guerre, la Croix-Rouge a pour mission d'alléger et de prévenir la souffrance des hommes. Le Comité international qui a fondé, voici 129 ans, ce grand Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge a été, dès le premier jour, le gardien des Principes fondamentaux de la Croix-Rouge. Ses activités s'étendent au droit international humanitaire — sa diffusion, son respect, son approfondissement, sa mise en œuvre — mais surtout à l'action humanitaire de protection et d'assistance des victimes, directes et indirectes, des conflits armés.

C'est précisément sur cette spécificité du CICR que je voudrais fonder l'argument central de mon exposé: *l'indépendance de la Croix-Rouge est indispensable au succès de son action d'assistance humani-*

*taire aux victimes de conflits*, et l'ingérence politique dans l'action humanitaire va à l'encontre du but visé.

Les événements de ces dernières années, notamment au Moyen-Orient, dans le Transcaucase et en Yougoslavie, ont attiré l'attention de l'opinion publique sur les difficultés d'une assistance efficace aux victimes des conflits armés. Cette prise de conscience a suscité un débat, certes riche en idées — plus ou moins judicieuses —, mais qui a surtout montré à quel point l'opinion publique avait été, hélas, peu préparée jusqu'ici à se préoccuper sérieusement de cette question.

Ce problème est, pourtant, aussi ancien que l'assistance humanitaire elle-même. Au cours de sa longue existence, le Comité international de la Croix-Rouge a connu à maintes reprises l'expérience douloureuse de voir des victimes de la guerre et de la persécution attendre en vain l'aide de la Croix-Rouge. L'impossibilité de porter assistance à des millions de personnes persécutées et anéanties par les nazis pendant la Seconde Guerre mondiale a sans aucun doute été l'expérience la plus traumatisante de notre histoire. Mais, même après la Seconde Guerre mondiale, d'autres tragédies se sont produites sans que les organisations humanitaires aient pu intervenir. Aujourd'hui encore, les délégués du CICR ne sont pas admis dans des zones de conflit telles que le Tibet, l'Inde, la Birmanie, tandis qu'au cours de ces dernières années, le CICR s'est vu contraint d'interrompre ses activités au Soudan et en Ethiopie, parce que les autorités lui avaient interdit l'accès aux zones où les combats faisaient rage, ou en Iran, où depuis peu l'exercice de son activité conventionnelle en faveur des prisonniers de guerre est proscrite.

Les raisons officielles avancées par les autorités politiques et militaires pour s'opposer à l'assistance humanitaire peuvent varier. Elles vont de l'invocation de la souveraineté de l'Etat à des raisons de sécurité, de l'existence de ressources suffisantes, jusqu'à des prétextes bureaucratiques. Dans la plupart des cas, cependant, ces arguments dissimulent la peur des responsables militaires et politiques de voir des témoins indésirables leur mettre des bâtons dans les roues dans la conduite d'une guerre où les moyens employés sont peu aptes à donner une image positive de la situation dans le pays.

Le refus d'une offre de secours ne s'explique donc pas par la crainte de recevoir une assistance matérielle, qui serait en fait souvent fort bien accueillie. Il est plutôt motivé par un facteur que l'on néglige souvent et qui est fondamental pour l'assistance humanitaire, surtout en situation de guerre ou de tension politique: il s'agit de la *protection*, aspect étroitement lié à l'assistance et qui doit en demeurer indissociable.

Aider sans protéger serait absurde: à quoi bon, en effet, fournir des médicaments aux patients d'un hôpital si celui-ci peut être bombardé ? A quoi servirait d'apporter de la nourriture à un réfugié qui sera bientôt renvoyé chez lui à travers des champs de mines ? Quelle est l'utilité d'un morceau de savon pour un prisonnier torturé ? L'intervention effectuée en faveur des victimes de la guerre doit permettre à la fois de leur apporter l'assistance matérielle nécessaire et de les protéger des dangers qui prolongent et aggravent leurs souffrances.

\* \* \*

C'est aux fondateurs de la Croix-Rouge que revient le mérite d'avoir mis en évidence *cette relation étroite entre assistance et protection*. Ce lien a été consacré pour la première fois par la Convention de Genève de 1864, qui affirme le droit des blessés de guerre à bénéficier de soins et de protection, ainsi que le droit des secouristes à être protégés et à pouvoir travailler sans entraves. Ainsi, le *droit à la protection* des victimes s'étend aux personnes qui leur portent secours. Le signe visible du droit à la protection était et reste la croix rouge. Je voudrais souligner, à cet égard, qu'il est important de ne pas tomber dans le travers fréquemment constaté d'un usage abusif du *symbole de la croix rouge*. Il s'agit d'un symbole de protection et son utilisation à une autre fin a pour conséquence que sa fonction protectrice essentielle n'est plus reconnue. Les tragiques événements de Sarajevo nous ont rappelé la nécessité de ne ménager aucun effort pour proclamer haut et fort la signification — presque sacrée — de l'emblème protecteur.

Les débats sur les opérations récentes d'aide humanitaire ont tourné autour de la nécessité d'établir un «*droit d'ingérence humanitaire*». Cette notion de «droit d'ingérence» est en elle-même paradoxale: tant le bon sens que la morale nous interdisent de considérer comme une ingérence le fait d'apporter une assistance à une personne dans le besoin. L'assistance n'est pas seulement un droit de la victime, mais un devoir pour ceux qui sont en mesure de la donner. Toutes les traditions philosophiques et religieuses nous transmettent des principes qui nous rappellent ce devoir. Il suffit d'évoquer, dans la tradition chrétienne, l'exemple du Bon Samaritain.

Il en va de même au regard du droit international humanitaire: en aucun cas l'assistance ne constitue une ingérence. Les Conventions de Genève et leurs Protocoles additionnels contiennent plus de 20 dispositions consacrées à l'assistance médicale et matérielle à laquelle ont droit les victimes des conflits armés. Le Premier Protocole additionnel

de 1977 stipule, par exemple, clairement que les offres d'assistance à la population civile, remplissant certaines conditions, ne seront considérées ni comme une ingérence dans le conflit armé, ni comme des actes hostiles. Les Parties au conflit et les autres pays autoriseront et faciliteront le passage rapide et sans encombre de tous les envois, des équipements et du personnel de secours, même si cette aide est destinée à la population civile de la Partie adverse. Il y a deux conditions juridiques pour la prestation d'une aide sans entraves: les besoins objectifs de la population civile et le caractère humanitaire et impartial (et par conséquent indépendant) des secours. Il est donc important de se souvenir qu'en ratifiant les Conventions de Genève, les Hautes Parties contractantes se sont engagées, en exerçant pleinement leur souveraineté, à *respecter le droit des victimes à l'assistance*.

L'accord des autorités d'une région dans laquelle se déroule une action humanitaire a en outre une importance pratique: comment pourrait-on, en effet, contraindre un Etat à tolérer, dans une région contrôlée par son gouvernement, une opération d'assistance effectuée contre sa volonté? Comment mettre en œuvre cette assistance dans tous ses aspects culturels, sociaux, logistiques et administratifs, sans la collaboration des autorités locales, voire contre leur volonté?

Certes, la réponse existe: en procédant par la force. La célèbre opération «*Provide Comfort*» qui s'est déroulée voici un peu plus d'un an au Kurdistan irakien en est une illustration. Pourtant, une intervention armée, même si elle est conduite au nom de fins humanitaires, ne peut manquer de susciter des doutes, précisément quant à son caractère vraiment humanitaire et impartial, et à plus forte raison si elle est menée sous commandement militaire, par un ou plusieurs gouvernements membres d'une alliance militaire. Ces doutes sont encore renforcés par cette notion d'«ingérence humanitaire», qui semble venir confirmer le soupçon nourri depuis longtemps par un grand nombre de bénéficiaires de secours humanitaires: cette aide que nous recevons est-elle vraiment la manifestation d'un altruisme sincère? Ne s'agit-il pas plutôt d'une tentative sournoise et habile d'intervention politique? Les expériences historiques des pays du sud confirment le bien-fondé de ce soupçon. Combien de fois, par le passé, les colonisateurs, les prédicateurs et des armées entières ont déferlé sur ces pays, avec à la bouche des propos de paix mais dans le cœur une soif de pouvoir et de richesse?

*Le droit des victimes à bénéficier d'une assistance humanitaire* a pour pendant le devoir de chacun de nous d'apporter cette assistance. Par le droit international humanitaire, les Etats reconnaissent ce droit et définissent les règles de son application. La règle du secours aux victimes des conflits armés est simple et fondamentale: l'aide doit

provenir d'une organisation neutre et *indépendante*, et être apportée de manière impartiale. Chaque fois, ou presque, que ce principe apparaît dans les Conventions de Genève, l'expression «*organisme impartial*» est suivie des mots «tel que le Comité international de la Croix-Rouge». En effet, pour les auteurs des Conventions de 1949, les activités du CICR représentaient le modèle de l'action humanitaire, ce qui peut surprendre si l'on songe que le CICR a été fondé en tant qu'institution privée et qu'il l'est toujours, et que ses membres sont tous de nationalité suisse, au même titre que la majorité de ses délégués et collaborateurs.

Le fait qu'une organisation privée ait pu acquérir pareil statut dans le droit international n'est pas dû au hasard et il serait erroné d'y voir un travail habile de relations publiques ou d'influence politique. C'est bien plutôt le fruit de l'activité incessante et concrète du CICR dans toutes les zones de conflits du monde. Depuis le champ de bataille de Solferino en 1859 jusqu'à nos jours, comme par exemple dans la guerre civile en Somalie, le CICR a mis au point, en pleine indépendance, une pratique cohérente de l'activité humanitaire. Une pratique qui repose sur l'expérience de milliers de délégués et sur leur engagement en faveur de la mission institutionnelle, même au risque de leur vie, sur la réflexion théorique, sur le débat et la réflexion critiques au sein du Comité lui-même. Cette mission humanitaire et son succès seraient cependant inconcevables sans l'appui, matériel et moral, des autres composantes du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, c'est-à-dire des Sociétés nationales et de leur Fédération.

\* \* \*

Cette pratique de l'activité humanitaire se fonde sur les *sept principes fondamentaux de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge* dont trois sont d'une importance toute particulière pour l'action: l'impartialité, la neutralité et l'indépendance.

L'*indépendance* de l'institution est le fondement d'une action neutre et impartiale. Le CICR est indépendant des organisations internationales, des gouvernements, des groupes d'intérêt et des entreprises. Cette notion d'indépendance n'est pas facile à faire accepter, afin de pouvoir agir sur la seule base de critères humanitaires: il nous faut en effet résister aux influences que tentent d'exercer les gouvernements des pays donateurs et aux pressions plus ou moins fortes des parties au conflit. Le sens d'une indépendance crédible apparaît pleinement dans la fonction d'intermédiaire neutre intervenant à des fins humanitaires,

comme cela a été le cas depuis octobre de l'année dernière en réunissant autour d'une table à Genève les plénipotentiaires des belligérants des conflits yougoslaves successifs pour rechercher des fenêtres humanitaires. La protection et les secours aux victimes de la guerre se déroulent entre deux fronts, dans des zones contestées. L'évacuation des blessés d'une ville assiégée, les visites aux prisonniers, la distribution de secours aux habitants d'une zone occupée doivent faire l'objet de négociations entre les délégués du CICR et toutes les parties au conflit. Les délégués se rendent en personne dans les lieux de conflit pour évaluer les besoins, pour accompagner les secours transportés et pour en effectuer la distribution aux destinataires. Tout cela n'est possible que si l'indépendance de l'institution est crédible pour les parties et pour toutes les forces militaires et politiques dans notre rayon d'action.

Je voudrais à ce propos illustrer l'importance de la crédibilité par l'exemple de l'Irak. Après que l'embargo eut été déclaré en août 1990 et que l'ONU eut menacé d'une intervention armée, les représentants de la majeure partie des organisations internationales et le corps diplomatique ont progressivement quitté Bagdad. Le CICR a maintenu sur place sa délégation pendant toute la durée du conflit. Pendant que la coalition anti-irakienne et les médias occidentaux parlaient d'une guerre-éclair propre contre Saddam Hussein, le CICR ne cessait d'alerter l'opinion publique sur les conséquences humanitaires de la guerre et d'inviter les parties engagées dans le conflit à respecter le droit humanitaire. Lorsque la souffrance de la population civile devint manifeste, après la guerre internationale et les révoltes qui avaient éclaté au sud et au nord du pays, les délégués du CICR étaient déjà sur place; ils connaissaient le pays, les autorités et la population, aux côtés de laquelle ils avaient vécu la guerre. Les autorités elles aussi connaissaient le CICR: indépendant des puissances qui avaient conduit la guerre contre l'Irak, indépendant de l'ONU qui avait décrété l'embargo, indépendant du gouvernement suisse, qui s'était associé de manière autonome aux sanctions prononcées par l'ONU; elles connaissaient un CICR prêt à entrer en action. Les premiers secours sont parvenus à Bagdad alors que la guerre était toujours en cours. Et à l'heure où l'on s'interrogeait sur la manière de porter secours aux centaines de milliers de réfugiés kurdes, les premiers délégués du CICR, d'entente avec les autorités irakiennes, se rendaient dans les montagnes du Kurdistan pour apporter les premiers secours. Les alliés, en revanche, apportèrent leur aide — contre la volonté de l'Irak — par un dispositif militaire très important, dans des conditions logistiques difficiles. Aujourd'hui, le CICR, avec l'aide du personnel de Sociétés

de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, est toujours présent dans la région.

Qu'en est-il des *Sociétés nationales* de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge ? Le principe fondamental d'indépendance, défini par les Statuts de la Croix-Rouge internationale, stipule explicitement que les Sociétés nationales, bien qu'auxiliaires des pouvoirs publics dans leurs activités humanitaires et soumises aux lois qui régissent leurs pays respectifs, doivent pourtant conserver une autonomie qui leur permette d'agir toujours selon les principes de la Croix-Rouge. Ces termes confèrent également une responsabilité importante aux gouvernements des pays qui ont adhéré aux Conventions de Genève (170 à l'heure actuelle), puisqu'ils ont adopté — avec les Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, qui sont désormais au nombre de 151 — les Statuts de la Croix-Rouge internationale, dont la dernière version date de 1986. On peut y lire, à l'article 2, paragraphe 4, que les Etats «respectent en tout temps l'adhésion de toutes les composantes du Mouvement aux Principes fondamentaux».

Que l'indépendance sur le plan national soit tout aussi indispensable est une évidence sur laquelle il me paraît superflu de m'attarder. Si la Croix-Rouge n'était pas en mesure de maîtriser pleinement ses décisions, ses paroles et ses actes, elle ne serait plus elle-même. Sa tâche consiste à proclamer et à montrer continuellement la voie de la charité et de la justice. Elle doit pouvoir en tout temps obéir à ses idéaux humanitaires et appliquer ses propres principes. La Croix-Rouge doit invariablement inspirer confiance à tous les hommes et toutes les femmes du monde entier, à ceux qui peuvent avoir besoin de sa protection et de son assistance, y compris à ceux qui sont éloignés des sphères du pouvoir.

Les Sociétés de la Croix-Rouge doivent tout particulièrement faire preuve d'indépendance à l'égard de la politique de leur pays. Elles doivent, elles aussi, résister aux interventions de nature politique au sein de leurs propres instances dirigeantes. Concrètement, cela revient à dire qu'une séparation claire entre les fonctions exercées au sein de la Croix-Rouge et toute responsabilité politique ou administrative est indispensable, au même titre que le caractère privé et autonome de l'institution elle-même.

Pour le Comité international, il est essentiel de pouvoir s'appuyer sur l'indépendance des Sociétés nationales. Maintenir cette indépendance signifie avant tout éviter toute politisation du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et par conséquent maintenir la crédibilité de l'activité humanitaire neutre et impartiale du Mouvement dans son ensemble. A l'échelon mondial, le Mouvement a

une seule image: il est la Croix-Rouge. Qu'une seule Société vienne à s'en écarter, et c'est l'ensemble du Mouvement qui en pâtira. En un mot, la crédibilité du Comité international et de son action humanitaire peut dépendre de l'indépendance réelle d'une seule Société nationale et vice versa !

Venons-en maintenant au deuxième principe fondamental que j'ai posé comme condition essentielle d'une action humanitaire efficace: la **neutralité**. Pour la Croix-Rouge, la neutralité signifie non-ingérence dans le débat politique et refus de prendre position sur des questions politiques. Pour le CICR, qui travaille dans un contexte de conflits politiques exacerbés débouchant sur le recours aux armes, la neutralité est l'unique moyen d'obtenir la liberté nécessaire pour apporter une aide humanitaire. Elle n'est par pour autant synonyme d'indifférence à la réalité et aux conséquences du conflit. La neutralité est un outil pour défendre l'aide humanitaire avec la force de la persuasion. La neutralité du CICR se distingue de celle d'un Etat (y compris la Suisse!): elle représente une exigence constante, indispensable pour pouvoir atteindre nos objectifs et remplir notre mandat international. La neutralité des paroles a pour but l'efficacité des actes: nous ne décidons pas qui a raison ou qui a tort, mais nous agissons lorsqu'un tort est commis. Une résolution de la dernière assise suprême du Mouvement, le Conseil des Délégués, qui a siégé à Budapest fin novembre 1991, dit de manière significative: «... lorsque les Etats se disent neutres, c'est pour s'abstenir, tandis que le Mouvement (de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge) est neutre pour agir».

Notre troisième principe est l'**impartialité**, qui signifie que la protection et l'assistance de la Croix-Rouge sont offertes sans aucune considération de critères politiques, sociaux, ethniques ou philosophiques, en tenant compte exclusivement des besoins réels. L'impartialité signifie que la personne doit être aidée et protégée en tant qu'être humain et non en tant que membre d'une catégorie donnée de la population. Toutes les victimes ont droit à la même assistance et personne ne peut en être exclu. L'application de ce principe exige parfois une grande fermeté et comporte, dans l'action comme dans la dialectique qui l'accompagne, un réel risque de politisation.

\* \* \*

Ces considérations m'amènent à conclure que l'assistance humanitaire doit conjuguer, d'une part, protection efficace et assistance concrète, et, d'autre part, impartialité crédible et indépendance. La meilleure



preuve que ce type d'assistance est effectivement possible n'est autre que l'activité, à l'échelon mondial, du Comité international de la Croix-Rouge. Aujourd'hui, près de 1000 délégués, assistés d'autres collaborateurs et de 5000 employés recrutés sur place, travaillent en faveur des victimes d'une trentaine de conflits. On trouve dans ce personnel de nombreux collaborateurs mis à la disposition du CICR, pour des interventions spécifiques, par les Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Nous avons actuellement, à proximité des zones de conflit, 11 hôpitaux de chirurgie de guerre et 24 centres orthopédiques pour la rééducation des victimes qui ont subi des amputations.

En 1991, nous avons distribué dans les territoires de conflit quelque 89 000 tonnes de denrées alimentaires, ainsi que d'autres secours et médicaments pour une valeur de près de 32 millions de francs suisses. Nous avons en outre rendu visite à 153 759 prisonniers. Le fait que ces activités se soient déroulées avec l'accord des parties aux conflits démontre la confiance que les responsables politiques et militaires de ces pays éprouvent à l'égard de l'indépendance et de la neutralité du CICR.

Nous sommes profondément convaincus des possibilités et de l'efficacité de l'action humanitaire basée sur le droit international humanitaire. Pour que nos objectifs soient atteints, il faut toutefois que *l'opinion publique et la communauté internationale* nous apportent — comme aux autres institutions humanitaires efficaces et impartiales — leur soutien résolu. Cela signifie, d'une part, que l'activité humanitaire doit bénéficier d'un appui politique et matériel, et, d'autre part, que son *indépendance politique* doit être garantie. A une époque où les conflits ethniques font des ravages et les nationalismes sont toujours plus marqués, à l'époque où le fossé entre le Nord riche et le Sud pauvre se creuse chaque jour davantage, les organisations humanitaires ne doivent en aucun cas devenir des instruments de politique économique ou de pouvoir, mais bien plutôt le moyen d'une solidarité authentique entre les hommes.

Ce n'est qu'à ce prix que la devise du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, *Per Humanitatem ad Pacem*, pourra véritablement triompher.

**Cornelio Sommaruga**  
*Président*  
*Comité international*  
*de la Croix-Rouge*